



INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020

POLÍTICA DE COHESIÓN 2014-2020

La Comisión Europea adoptó en octubre de 2011 las propuestas legislativas para la política de cohesión para el período 2014-2020

Esta ficha informativa es la primera de una serie que subraya los elementos clave del enfoque futuro

Índice

¿Cuál es el objetivo?

¿Cuál es la propuesta?

¿Qué ha cambiado con respecto al periodo 2007-2013?

¿Cuáles son los efectos prácticos?

Los instrumentos financieros constituyen un método eficiente en materia de recursos para la aplicación de los recursos de la política de cohesión que permitirán conseguir los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Dirigidos a proyectos con posibilidades de viabilidad económica, los instrumentos financieros ofrecen apoyo a las inversiones a través de préstamos, garantías, capital y otros mecanismos de cobertura de riesgos, incluidas las garantías vinculadas a la política para el Fondo Social Europeo (FSE), posiblemente combinados con bonificaciones de interés o subvenciones de comisiones de garantía dentro de la misma operación.

Además de los obvios beneficios que reporta el reciclado de fondos a largo plazo, los instrumentos financieros contribuyen a movilizar más coinversiones públicas o privadas con el fin de abordar las deficiencias del mercado de conformidad con las prioridades de Europa 2020 y la política de cohesión. Sus estructuras de ejecución implican una experiencia y unos conocimientos adicionales, que ayudan a aumentar la eficiencia y la eficacia de la asignación de recursos públicos. Además, estos instrumentos proporcionan muy diversos incentivos para mejorar el rendimiento, incluida una mayor disciplina financiera al nivel de los proyectos financiados.

Los instrumentos financieros se han empleado para realizar inversiones para los Fondos Estructurales desde el periodo de programación 1994-1999. Su relativa importancia ha aumentado durante el periodo de programación actual 2007-2013 y, en estos momentos, representan en torno a un 5% de los recursos totales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). A la luz de la situación económica actual y de la creciente escasez de los recursos públicos, se prevé que los instrumentos financieros desempeñen un papel todavía más importante en la política de cohesión para el periodo de programación 2014-2020.

¿Cuál es el objetivo?

[↑ Arriba](#)

Basándose en las experiencias de ejecución de los instrumentos financieros en los ciclos de la política de cohesión actuales y pasados, y reflejando la importancia que se les confiere en el marco financiero multianual 2014-2020, la Comisión Europea propone expandir y fortalecer aún más el uso de instrumentos financieros en el próximo periodo de programación y hacer de ellos una alternativa más eficaz y sostenible para complementar la financiación tradicional basada en subvenciones.

¿Cuál es la propuesta?

[↑ Arriba](#)

Con el fin de fomentar e incrementar el uso de los instrumentos financieros en la política de cohesión para el periodo de programación 2014-2020, las propuestas de la Comisión:

- » ofrecen mayor flexibilidad a los Estados miembros y a las regiones de la UE a la hora de elegir sectores y estructuras de ejecución;
- » proporcionan un marco de aplicación estable que se basa en un conjunto de normas claras y detalladas, y que toma como punto de partida las directrices existentes y las experiencias sobre el terreno;
- » capturan las sinergias entre los instrumentos financieros y otros modos de financiación, como por ejemplo subvenciones; y
- » garantizan la compatibilidad con instrumentos financieros establecidos y aplicados a nivel de la UE de conformidad con normas de gestión directa.

A este respecto, la Comisión propone una sección independiente sobre instrumentos financieros – Título IV (Artículos 32 a 40) en el proyecto de reglamento que establece disposiciones comunes para los cinco Fondos del Marco Estratégico Común (MEC) ⁽¹⁾, ofreciendo de este modo una presentación más clara de las características específicas de los instrumentos y de los requisitos regulatorios. Además, los detalles de la aplicación se estipularán en el Derecho derivado relacionado (actos delegados y actos de ejecución).

Existirá por consiguiente un conjunto único de normas que regirán los instrumentos financieros para los cinco Fondos MEC, lo que garantizará una total coherencia con las disposiciones del Reglamento financiero.

¿Qué ha cambiado con respecto al periodo 2007-2013?

[↑ Arriba](#)

Mayor alcance de los instrumentos financieros

En contraste con el periodo de programación 2007-2013, las normas propuestas para los instrumentos financieros 2014-2020 presentan un carácter no preceptivo en relación con los sectores, los beneficiarios, los tipos de proyectos y las actividades que van a recibir financiación. Los Estados miembros y las autoridades de gestión **podrán utilizar los instrumentos financieros en relación con todos los objetivos temáticos cubiertos por los programas operativos** (PO), y para todos los Fondos, donde resulte eficaz y efectivo.

El nuevo marco también contiene normas claras que permitirán **combinar con mayor eficacia los instrumentos financieros con otros tipos de apoyo, principalmente subvenciones**, ya que de este modo se estimula aún más la creación de programas de ayuda debidamente personalizados que satisfagan las necesidades específicas de los Estados miembros o las regiones.

Los instrumentos financieros constituyen una categoría especial de gasto y su diseño y ejecución exitosos depende de una evaluación correcta de las carencias y necesidades del mercado. Por tanto, en el contexto de un programa operativo, existe una nueva disposición que estipula que los **instrumentos financieros deberían diseñarse sobre la base de una evaluación *ex ante*** que haya identificado las deficiencias del mercado o las situaciones de inversión subóptimas, necesidades de inversión respectivas, posible participación del sector privado y valor añadido resultante del instrumento financiero en cuestión. Dicha evaluación *ex ante* también evitará solapamientos e incoherencias entre los instrumentos de financiación aplicados por diferentes agentes a distintos niveles.

Un abanico de nuevas opciones de ejecución

Entre los Estados miembros y las regiones, el entorno operativo para los instrumentos financieros, al igual que la capacidad administrativa y los conocimientos técnicos necesarios para aplicarlos con éxito, varían de manera significativa. Ante esta situación, las propuestas de la Comisión ofrecen diversas opciones de ejecución entre las que los Estados miembros y las autoridades de gestión podrán elegir la solución más adecuada. La ayuda de la política de cohesión puede extenderse a:

- 1 **Instrumentos financieros establecidos a nivel de la UE** y gestionados por la Comisión, de conformidad con el Reglamento financiero (gestión directa).

(1) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Con arreglo a esta opción, las aportaciones del programa operativo a los instrumentos financieros estarán delimitadas para las inversiones en las regiones y las acciones cubiertas por el programa operativo del que procedieron las aportaciones. En cuanto a la gestión y el control, se aplican las mismas normas como para los instrumentos financieros ejecutados bajo gestión directa.

- 2 **Instrumentos financieros establecidos a nivel nacional y regional** y gestionados de conformidad con la propuesta de Reglamento sobre las disposiciones comunes y el Derecho derivado relacionado (gestión compartida). En el caso de estos instrumentos, las autoridades de gestión tienen la posibilidad de aportar recursos del programa para:
 - a. **instrumentos que ya existen o que se han creado recientemente, que se han adaptado** a las necesidades y condiciones específicas; e
 - b. **instrumentos normalizados** (listos para ser utilizados), cuyos términos y condiciones se definirán previamente y se establecerán en un acto de ejecución de la Comisión. Para que la aplicación se lleve a cabo con rapidez, estos instrumentos deben estar listos para su uso.
- 3 **Las autoridades de gestión podrán aplicar por sí mismas los instrumentos financieros que consistan únicamente en préstamos o garantías.** En tales casos, las autoridades de gestión serán reembolsadas en función de los préstamos actuales provistos o los importes de garantía bloqueados para los nuevos préstamos y no habrá posibilidad de cambiar los costes ni los gastos de gestión para los Fondos del MEC.

Modalidades de cofinanciación más flexibles e incentivos financieros adicionales

- 1 Para las aportaciones destinadas a un **instrumento financiero a nivel de la UE bajo la gestión de la Comisión** (opción 1 arriba), se prevé la creación de un eje de prioridad independiente en el programa operativo. La tasa de cofinanciación para este eje de prioridad puede ser de hasta un 100%.
- 2 En el caso de las aportaciones a **instrumentos financieros nacionales o regionales bajo gestión compartida** (opciones 2 a. y b. anteriores), se pedirá a las autoridades de gestión que realicen aportaciones graduales, teniendo al mismo tiempo la posibilidad de incluir en la declaración de pago las aportaciones nacionales anticipadas que habrán de movilizarse a nivel del instrumento financiero para el periodo de dos años correspondiente (por ejemplo, en forma de coinversiones realizadas a nivel de los destinatarios finales). En lo que respecta al cálculo de la aportación gradual, las solicitudes de pago deberán tomar en consideración tanto los requisitos de capital del instrumento financiero a lo largo de un periodo máximo de dos años (de conformidad con su plan comercial) como el saldo restante de la ayuda del programa operativo previamente pagada pero no gastada (disponible a nivel del instrumento financiero), incluidas las aportaciones nacionales correspondientes.

En cuanto a los incentivos financieros, la participación de la cofinanciación de la UE aumentará en diez puntos porcentuales en los casos en que los ejes de prioridad se hayan aplicado en su totalidad a través de instrumentos financieros.

Normas claras de gestión financiera

Tomando como punto de partida las recientes directrices publicadas para los Estados miembros a través del Comité de Coordinación de los Fondos (COCOF), la propuesta de la Comisión para 2014-2020 confiere continuidad y seguridad en lo que respecta a la gestión financiera de las aportaciones de la UE a los instrumentos financieros. El nuevo marco contiene normas claras en lo que respecta a la cualificación de las fuentes financieras en los distintos niveles de los instrumentos financieros y los correspondientes requisitos de subvencionabilidad o legado. Se proponen las disposiciones siguientes:

- » Las aportaciones de la UE a los instrumentos financieros se ingresarán en cuentas remuneradas en los Estados miembros, o se invertirán temporalmente de acuerdo con los principios de una gestión financiera sólida.
- » Los intereses u otras ganancias generadas a nivel de los instrumentos financieros antes de la inversión en los destinatarios finales, se utilizarán para los mismos propósitos que la aportación inicial de la UE.
- » La cuota de la UE de los recursos de capital recibidos de las inversiones se reutilizará en futuras inversiones en los mismos o en otros instrumentos financieros, de conformidad con los objetivos del programa operativo.
- » La cuota de la UE de los beneficios, rentas o rendimientos generados por las inversiones deberá utilizarse para:
 - costes/gastos de gestión;
 - remuneración preferencial de los inversores que operen con arreglo al principio del inversor en una economía de mercado (PIEM) y que proporcionen coinversiones al nivel de los instrumentos financieros o destinatarios finales; y/o
 - mayor inversión en los mismos u otros instrumentos, de conformidad con el programa operativo.
- » Los recursos de capital y otros beneficios, rentas o rendimientos atribuibles a las aportaciones de la UE a los instrumentos financieros, se utilizarán de acuerdo con los objetivos del programa operativo durante un periodo mínimo de diez años tras el cierre del mismo.

Informes racionalizados del avance de la ejecución

Habida cuenta de las estructuras de ejecución y los procedimientos específicos a los instrumentos financieros, la disponibilidad y la presentación de los datos de supervisión relativos al uso de los recursos presupuestarios de los Fondos del MEC son de vital importancia para todas las partes interesadas de la política de cohesión, dado que permiten extraer conclusiones respecto al rendimiento actual de los instrumentos financiados y los ajustes que es necesario realizar para proteger su eficacia. Por consiguiente, en el contexto del nuevo marco es necesario que las autoridades de gestión envíen a la Comisión un informe específico sobre las operaciones que impliquen instrumentos financieros como un anexo al informe de ejecución anual.

¿Cuáles son los efectos prácticos?

[↑ Arriba](#)

Las propuestas de la Comisión ofrecen una mayor flexibilidad a los Estados miembros y a las autoridades de gestión a la hora de diseñar programas, ya que les permite optar entre realizar inversiones a través de subvenciones e instrumentos financieros o seleccionar los instrumentos financieros más adecuados. También ofrece mayor claridad y seguridad en el marco jurídico para los instrumentos financieros.

Desde un punto de vista presupuestario, el fortalecimiento de los instrumentos financieros, como catalizadores de los recursos públicos y privados, ayudará a los Estados miembros y a las regiones a conseguir los niveles de inversión estratégica necesarios para ejecutar la Estrategia Europa 2020.

Además, gracias a la ampliación en la aplicación de los instrumentos financieros y a su mejor adaptación a las necesidades específicas de las regiones y de sus destinatarios elegidos, el acceso a la financiación puede mejorar de manera significativa para beneficio de un mayor número de agentes socioeconómicos sobre el terreno. Así, por ejemplo, podrán beneficiarse empresas que inviertan en innovación, hogares que quieran mejorar el rendimiento de la eficiencia energética de su vivienda, individuos que deseen poner en práctica sus ideas empresariales, así como proyectos de infraestructura pública o de inversión productiva que cumplan con los objetivos estratégicos de la política de cohesión y ofrezcan los resultados que se esperan de sus programas.